

На правах рукописи

ГАРЕЕВА

Фания Гаяновна

Государственный аппарат российского государства:
возникновение, становление, перспективы развития
(историко-правовое исследование)

Специальность 12.00.01 - теория и история права и государства;
история правовых учений

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук



Казань 2003

Работа выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин
Уфимского юридического института МВД России

Научный руководитель

доктор юридических наук, профессор **А.Г. ХАБИБУЛИН**

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор **И.Г.ГОРБАЧЕВ**

кандидат юридических наук **А.Д.КАЮМОВ**

Ведущая организация:

Ульяновский государственный университет

Защита состоится 20 марта 2003 года в 12.00 часов на заседании
Диссертационного совета **К-212.081.01** по защите диссертаций на соискание
ученой степени кандидата наук в Казанском государственном университете
им. В.И. Ульянова-Ленина (420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И.
Лобачевского Казанского государственного университета.

Автореферат разослан 13 февраля 2003 г.

Ученый секретарь

Диссертационного совета **К.212.081.01**

кандидат юридических наук, доцент



Г.Р. Хабибуллина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы. Россия вступила в новое тысячелетие так и не выйдя из глубокого системного кризиса. Полутора десятилетий не хватило для того, чтобы на качественно новой основе обрести устойчивость и определенность. Смысл происходящего - самоопределение российского общества по отношению к новым реальностям в мире и в собственном развитии. Какой общественный строй и какая форма власти в наибольшей мере отвечают потребностям **России**, какая экономическая система обеспечит благополучие граждан и процветание страны, какими должны быть ее место и роль в мировом сообществе?

Российская Федерация в настоящий момент переживает период кардинальных преобразований государственного и общественного устройства. В начале 90-х годов XX века кризисные явления в политической и экономических **сферах**, в области **национально-государственных** отношений, усиление центробежных тенденций вызвали необходимость проведения глубоких **социально-экономических**, политических и юридических реформ.

Становление новой российской системы государственного управления проходило в условиях быстрого изменения политических, социально-экономических устоев общества, что привело к ее радикальному изменению, отказу от старых методов управления. Проведение реформ на основе западных общественных ценностей, таких как приватизация, конкуренция, либерализация цен, без учета российской специфики истории российского государства привело к конфликту внутри общества, потере социальной стабильности, что неизбежно отразилось на эффективности проводимых преобразований.

Для более глубокого понимания особенностей развития Российской Федерации в современный период, необходимо обращение к историческому прошлому, к проблеме возникновения, становления и развития государ-

ственного аппарата России. Изучение исторического опыта правовых основ становления государственной службы продиктовано, прежде всего, потребностью извлечения из прошлого опыта рациональных форм организации государственной жизни современности

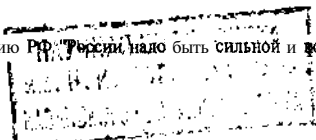
Выбор темы диссертационного исследования обусловлен задачей осмысления путей развития российской государственности. «Прямая обязанность государства - создать условия для развития экономических свобод, задавать стратегические ориентиры, предоставлять населению качественные публичные услуги и эффективно управлять государственной собственностью»¹.

Актуальность темы исследования обусловлена также и тем, что за последние годы в России происходят коренные преобразования. Осуществляется демократизация общественной жизни, устанавливается идейно-политический плюрализм, россияне приобретают более взвешенный взгляд на свои способности к **работе**, получая возможность обустроить жизнь по собственному усмотрению.

Однако первоначальные итоги реформирования российского общества показали, что преобразования наряду с позитивными результатами принесли и негативные последствия, вызванные разрушением экономики страны, резким разделением различных слоев общества на богатых и бедных, неуверенностью в завтрашнем дне. Современное российское государство находится в состоянии переходного периода, отражающего соответствующее состояние общества и экономики.

Осуществляемый процесс реформирования российского государства имеет множество различных аспектов: социальных, национальных, исторических, духовных, экономических, организационных, кадровых и т.д., влияющих на определение основных путей реформирования государства в современной России, как то его роли в экономике и организации общест-

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ "Россия **на**до быть сильной и конкурентоспособной" // Российская газета, № 71, 19 апреля 2004 г.



венной жизни, направления модернизации его политической, правовой системы, административного аппарата и силовых структур, обеспечивающих национальную безопасность страны. От того, насколько быстро будут выработаны оптимальные принципы государственного устройства Российской Федерации, зависит целостность и единство Российского государства, благополучие его народа.

Реформирование государственного аппарата призвано найти пути для движения к постиндустриальному, **высокотехнологичному** информационному обществу, каковым должен стать в будущем Россия и решить ряд специфических проблем, связанных с задачей построения нового, **дееспособного**, "сильного", демократического государства и создания соответствующего ему эффективного государственного аппарата.

Значимость настоящего исследования повышается **наличием** социального заказа политического **руководства** страны на разработку мероприятий по оптимизации функционирования административной системы и структур исполнительной власти, предполагающие определение четких механизмов и процедур реализации основных конституционных функций Президента РФ, включая гарантии законности, обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, кадровую политику. Целями реформы государственного аппарата являются создание структурных условий повышения эффективности и функциональности системы государственного управления, реализация в сфере государственного строительства необходимых предпосылок интенсификации экономического развития и решения задач национальной безопасности. Научный, объективный анализ деятельности госаппарата России это попытка разобраться в таких сложных материях, как оптимизация системы управления и модернизация административного аппарата, чтобы задать вектор развития нации и стратегию экономического роста нашей страны.

Степень разработанности темы. Теоретической основой изучения эволюции российской государственности в диссертационной работе по-

служили труды древних мыслителей, российских и современных ученых, правоведов, историков, политических деятелей и специалистов в области **государствоведения**.

Эти проблемы рассматривались в работах таких древних мыслителей как Платон и Аристотель, философов эпохи Возрождения и Нового времени - Н. Макиавелли, Т. Гоббса, Дж. Локка, Ш. Монтескье, Ж.Ж. Руссо и других.

Виднейшие российские ученые и государственные деятели XIX – начала XX столетия А.С. Алексеев, Н.Н. Алексеев, П.И. Алексеев, М.А. Бакунин, В.П. Безобразов, Н. А. Бердяев, Б.Ф. Быков, А.В. Васильев, П.Г. Виноградов, Н.Н. Ворошилов, Б.П. Вышеславцев, А..Д. Градовский, В.М. Гессен, Н.А. Данилевский, Н.П. Дружинин, В.И. Дунаев, Н.А. Зверев, И.А. Ильин, К.Д. Кавелин, Ф.Ф. Кокошин, Л.П. Карсавин, Б.А. Кистяковский, Н.М. Коркунов, П.А. Кропоткин, С.А. Котляровский, С.А. Муромцев, А.А. Никитский, П.И. Новгородцев, Л.И. Петражицкий, Г.В. Плеханов, И.А. Покровский, М.А. Рейснер, В.В. Розанов, В.В. Соловьев, М.М. Сперанский, А.Г. Тимофеев, Е.Н. Трубецкой, С.Л. Франк, П.Я. Чаадаев, Б.Н. Чичерин, Г.Ф. Шершеневич, А.С. Ященко и другие заложили основы отечественной теории государства и гражданского общества, ими были рассмотрены проблемы отношения между властью и человеком, нравственно-правовые аспекты становления и развития российской государственности, проблемы свободы и правовой ответственности, общественного и правового идеала и ряд других.

Анализу различных процессов и сторон становления современной российской государственности посвящены работы Р.Г. Абдулатипова, С.А. Авакьяна, Ю.Е. Аврутина, А.И. Александрова, С.С. Алексеева, А.П. АLEXина, М.В. Баглая, М.И. Байтина, Н.И. Барцица, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, А. Бланкенагеля, В.М. Боера, Л.В. Болтенковой, В.В. Бородина, А.Б. Венгерова, К.С. Гаджиева, С.Б. Глушаченко, В.Г. Графского, Э.П. Григониса, В.Е. Гулиева, А.И. Денисова, Б.Л. Железнова, А.В. Зиновьева, Д.Л.

Златопольского, В.Д. Зорькина, Т.Д. Зражевской, В.В. Иванова, Г.В. Игнатенко, В.Г. Игнатова, С.В. Игнатьевой, И.П. Ильинского, В.И. Каинова, А.А. Кармолицкого, Д.А. Керимова, Г.Д. Ковалева, А.И. Ковлер, И.Ю. Козлихина, А.Л. Кононова, В.М. Корельского, Б.В. Курашвили, О.Е. Кутафина, Б.М. Лазарева, В.В. Лазарева, И.А. Ледяха, О.Э. Лейста, А.В. Малько, Г.В. Мальцева, Л.С. Мамута, В.М. Манохина, Л.А. Морозовой, И.Ш. Муксинова, В.С. Нерсисянца, А.Ф. Ноздрачева, Л.А. Окуньков, В.И. Олейника, В.П. Очередыко, Р.И. Радченко, Ю.С. Решетова, П.И. Савицкого, В.П. Сальникова, Л.И. Спиридонова, С.В. Степашина, Б.А. Страшуна, С.С. Студеникина, И.Е. Тарханова, В.И. Тимошенко, Л.Б. Тиуновой, О.И. Тиунова, Ю.А. Тихомирова, В.А. Туманова, И.А. Умповой, М.Х. Фарукшина, А.Г. Хабибулина, Т.Я. Хабриевой, А.Ф. Черданцева, В.А. Четвернина, В.Е. Чиркина, О.И. Чистякова, Б.С. Эбзеева, Ю.А. Юдина, Ц.А. Ямпольской, И.С. Яценко и других.

Среди зарубежных авторов, внесших вклад в изучение проблем государственного управления, можно назвать труды Р. Бернхардта, Г. Бухарт, М Вебера, А. Гамильтона, М. Гравитца, Д. Елазара, Э. Карра, Дж. Кейнс, С. Ковалевски, Х. Кок, Д. Конг, Я. Корнай, М. Крозье, Дж. Маджоне, Е. Мачкува, Дж. Миллера, М. Моммзена, Д. Мэдисона, Н. Нэзовски, В. Острома, А. Пигу, Б. Питерса, К. Поппера, Р. Пэнто, Дж. Ролза, Е. Савас, Р. Саватье, Г. Саймон, М. Сербина, Д. Смитбург, А. Страуса, Дж. Стиглиц, Г. Таллока, В. Томпсон, Л. Фридмэна, К. Хессе, А. Шайо Л. Якокка и другие.

Следует отметить высокую степень **дискуссионности** практически всех работ, связанных с исследованием особенностей становления и перспектив развития государственной службы в России. Современные исследователи, как правило, концентрируют свое внимание на каком-либо одном аспекте эволюции государственного управления - экономической, социальной или политико-правовой. Проблема до настоящего времени не получила в отечественной научной литературе системной и всесторонней разработки. Практически нет работ, которые анализируют проблему ре-

формы государственного аппарата в целом, как комплексную, с учетом социального, экономического и политико-правового ее аспектов, с позиции общей теории права и государства.

Объектом исследования являются общественные отношения, характеризующие процесс эволюции как государственного аппарата, так и политической системы российского общества в целом.

Предметом исследования выступают общетеоретические и историко-правовые аспекты позитивного реформирования системы государственной власти в ходе развития отечественной государственности, в контексте российских реалий.

Целью диссертационного исследования является теоретическое осмысление основных этапов эволюции государственного аппарата, института государственной службы России и анализ степени влияния на данные процессы различных концепций, политических сил и течений, поиск в этих конструкциях позитивных аспектов, которые могут быть рецептированы, трансформированы в формировании более совершенной модели государственного аппарата современной России.

В соответствии с указанной целью, автор стремился разрешить следующие задачи:

- определить правовую специфику понятий государственного аппарата, государственной службы РФ, применительно к теме исследования;
- исследовать особенности эволюции системы государственного аппарата дореволюционной России и советского периода;
- дать правовую характеристику современной системы государственного аппарата Российской Федерации;
- обобщить современные концептуальные подходы к анализу сложившихся в ходе формирования новой модели российской государственности проблем, наметить основные пути дальнейшего совершенствования и развития системы государственной власти России.

- раскрыть содержание понятия "реформирование государственного аппарата" как политико-административного процесса, проанализировать в этом контексте объективные предпосылки и выявить основные проблемы реформирования государственного аппарата Российской Федерации.

Методологические и теоретические основы диссертационного исследования. Для решения поставленных задач в диссертационном исследовании применялся широкий круг общенаучных методов познания. Основу исследования составил **диалектико-материалистический** метод, основанный на принципах объективности, преемственности и системности. В ходе работы автором использовался **историко-правовой** метод познания, принципы познания социальных явлений в их историческом развитии и во взаимосвязи, с точки зрения теории и практики, истории и современности, а также использовались логический, сравнительно-правовой, метод **юридического анализа** и другие.

В работе проанализированы нормативно-правовые акты дореволюционного периода, конституционное законодательство СССР, Российской Федерации, касающиеся государственного аппарата и государственной службы России, работы ученых, политических и государственных деятелей, результаты социологических и политологических исследований, проведенных отечественными и зарубежными информационно - аналитическими центрами, посвященные проблемам реформирования государственного аппарата.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что оно представляет собой комплексное монографическое исследование теоретико-правовых и **историко-правовых** аспектов системы государственного аппарата России в процессе ее эволюции как основы в построении эффективной современной системы госаппарата РФ.

Положения, выносимые на защиту. Результатом научного анализа данной проблематики являются выносимые на защиту выводы и положения:

- В переходный период, характерный современному российскому государству, фактором, гарантирующим успешное движение к формированию правовой государственности, является совершенствование государственного аппарата. Несмотря на то, что в России система органов государственной власти действует на новых принципах и методах, реализуемых современными западными государствами, предпринимаются попытки приобщения к ценностям развитых демократических стран с помощью совершенствования государства и его органов.

Категория "государственный аппарат" рассматривается в широком смысле как парламент, правительство, президент с его администрацией или **канцелярией**, суды, прокуратура, органы государственного контроля, министерства и их служащие, органы субъектов федерации в федеративных государствах, местные органы государства, "материальные придатки" государства - армия, милиция и др., что составляет механизм осуществления единой государственной власти и в этом смысле - систему властвования. В более узком смысле "государственный аппарат" — это система органов исполнительной власти, их должностные лица.

- Исследуя историко-правовое наследие эволюции российского государства, необходимо выделить институт закрепощения крестьянства в качестве доминирующей черты российской истории, определившей **цивилизационное** развитие страны. Если для ряда высокоразвитых для того времени западных стран крепостное право было лишь историческим эпизодом, то для России оно оказалось долговременной судьбой. Черты восточного деспотизма, а также наиболее жесткие модели западного абсолютизма, по мере развития русской истории, все более укоренялись в России, что явилось "**цивилизационным** ответом" российской действительности, формированием собственно российской политической системы. На этом историческом изломе по мере эволюции российской политической системы, складывания самодержавия XVI в., а позднее абсолютизма Романовых, и появлялись первые признаки иной **цивилизационной** тенденции, учиты-

вающей общеевропейскую, а, по меньшей мере, восточноевропейскую политическую эволюцию.

- Принципами организации и функционирования механизма советского государства являются демократический централизм и полновластие Советов, которые, в сущности, представляют собой советский вариант единовластия. Демократический централизм "автоматически" был перенесен на государственный механизм, лишаясь, в то же время, конкретного юридического содержания. Фактически механизм советского государства был основан на принципе единовластия правящей коммунистической партии. Юридически механизм Советского государства был основан на принципе полновластия Советов, означавшим, что Советы сосредоточили в своих руках и законодательную, и исполнительную ветви власти, подменяя собой и местное самоуправление и представляя собой единую иерархическую систему с подчинением нижестоящих Советов **вышестоящим**.

- Основной задачей современной российской государственности является разработка стратегии модернизации госаппарата, позволяющей вывести его по основным параметрам и результатам деятельности на уровень демократических правовых государств. В этой связи особое внимание необходимо уделить путям совершенствования функций и методов работы государственного аппарата России и разработке стратегии развития государственного аппарата, ориентированного на будущие потребности общества.

- Инструментом рационализации состава органов исполнительной власти и усиления их ответственности за конкретные аспекты деятельности государства должно стать введение типовых форм положений об органе исполнительной власти Российской Федерации, об аппарате органа законодательной и судебной власти и о подразделении органа исполнительной власти. Типовая форма должна предусматривать детальное, однозначное и исчерпывающее описание сферы ответственности и полномочий соответствующего звена государственного аппарата, включая перечни про-

цессов и проблем, в отношении которых на него возложено преимущественное представительство интересов государства.

- Реформа государственного аппарата современной российской государственности предполагает разделение функций исполнительной власти на три типа: правоустанавливающие - нормативное регулирование, правоприменительные - осуществление контроля и надзора и функции по предоставлению "государственных услуг" и управлению государственным имуществом.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в использовании материалов и выводов диссертации в процессе преподавания курсов: «Теория государства и права», «История государства и права России», «Конституционное право России». «Административное право России». Сформулированные в работе теоретические положения и выводы развивают и дополняют важный аспект актуальных проблем интеграции знаний о государстве и обществе — осмысление такого политико-административного процесса как реформирование государственного аппарата, которые позволяют не только анализировать выделенные концепции и модели реформирования государственного аппарата, государственной службы и совершенствовать их, но и разрабатывать новые теоретические конструкции с учетом реально складывающихся взаимоотношений государства с гражданским обществом. Полученные результаты исследования могут быть использованы органами государственной власти и научно-аналитическими центрами при разработке мер по совершенствованию работы государственных институтов и действующего законодательства.

Апробация исследования. Выводы и основные положения диссертации изложены в опубликованных работах, а также в выступлениях автора на научно-практических конференциях, круглых столах и семинарах.

Структура диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения и списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновываются актуальность, степень разработанности избранной темы, определяются объект, **предмет**, цель и задачи исследования, теоретико-методологические основы, теоретическая и практическая значимость работы, научная новизна и формулируются положения, выносимые на защиту.

В первой главе **"Теоретико-методологические основания исследования роли и места государственного аппарата в категориальном ряду общей теории государства и права"** рассмотрены актуальные вопросы теории и методологии государственного аппарата с кратким обзором этимологии термина "механизм государства" и смежных понятий, анализ процесса становления государственного аппарата России через призму классических и современных концепций.

В первом параграфе *"Природа государственного аппарата: понятие, сущность, содержание"* анализируется понятие и содержание государственного аппарата как теоретико-методологической категории общей теории государства и права.

Государственный аппарат - это, в первую очередь, люди, определённым образом организованные, он - ничто без людей, так как именно они приводят в движение государственную машину. Такой **подход** базируется на закономерностях, подмеченных достаточно давно. Речь идет о широком и узком понимании механизма государства, а именно о соотношении понятий "механизм государства" и "государственный аппарат". Одни исследователи этой проблемы **считают**, что понятия механизма государства и **государственного** аппарата тождественны между собой, и, по сути, означают то же самое. Другие полагают, что понятие механизма государства является более широким по сравнению с понятием государственного механизма, который признается составной частью механизма государства. Государст-

венный же аппарат, по общему мнению, - это система органов государственной власти или органов государства.

Первая точка зрения имела широкое распространение в юридической науке советского периода. Встречается она и в настоящее время. Сторонники второй точки зрения, придерживающиеся широкого понимания механизма государства, включают в него помимо государственного аппарата и другие составные части: вооруженные силы, полицию или милицию, органы безопасности, исправительные учреждения, то есть, иными словами, вооруженные формирования, силовые структуры. Эти органы, или организации, получили в науке название "материальных придатков", иногда говорят о "вещественных придатках", подразумевая те же органы и организации. Зачастую подобным силовым и **другим** карательным органам в отечественной юридической науке придавалась решающая роль.

По нашему мнению, от понятия "механизм государства" отказываться не стоит. Оно остается чрезвычайно важным как в системе понятий и категорий общей теории государства, так и в практической деятельности государства. Более того, понятие "механизм государства" вполне применимо и к государству правовому, каковым провозгласила себя современная Российская Федерация.

Необходимы лишь новые подходы к интерпретации термина "механизм государства", и определенные шаги в этом направлении уже предпринимаются и российской юридической наукой.

Возможность новой интерпретации вполне реальна, если обратить внимание на этимологию самого слова "механизм" и сравнить его в этом же аспекте со словом "аппарат". Игнорирование этимологического подхода к понятию механизма государства - есть вторая существенная ошибка традиционного его понимания. При таком подходе можно успешно решить две задачи.

Во-первых, показать неравнозначность понятий "механизм государства" и "государственный аппарат", тем самым, опровергнув одну из традиционных точек зрения, отождествляющих эти понятия.

Во-вторых, это позволит дать новое определение механизма государства, адекватное существующей политико-правовой действительности и научной истине.

Второй параграф *"Теория государственного аппарата в классических и современных концепциях политико-правовой мысли"* посвящен исследованию правовых основ и принципов становления государственного аппарата России в классических и современных концепциях, что продиктовано стремлением извлечь из прошлого опыта арсенал идей, которые могли бы обогатить нас сегодня знаниями рациональных форм и методов организации государственной жизни.

Обращение к концепциям в истории России, к проектам нереализованным, но обозначенными и ставшими как бы тенью основного политического развития страны позволяет нам ярче высветить всю политическую палитру России. В исследованиях российской государственности до настоящего времени не уделялось достаточного внимания этой стороне исторического процесса. Необходимо отметить, что основные программы переустройства российского государственного аппарата - концепции, конституционные проекты - возникают в периоды крупных социально-политических реформ. Крупнейшие концепции или их проекты **выступают** при этом основными вехами процесса рационализации, модернизации государственного устройства России. Они отражают сознательное стремление российского государства и правящей элиты преобразовать традиционные устои с помощью реформ сверху.

Исследователи данной проблематики отправной точкой политической истории России считают разработку Верховным Тайным Советом после смерти Петра I в 1730г. так называемых "кондиций". Однако, такой подход показывает некоторую **формализованность**, потому что и вне четко

разработанных конституционных проектов XVII - начала XX в. и до 1730г. российская политическая жизнь не раз вставала перед тяжелой дилеммой выбора, находясь под воздействием общеевропейского политического развития.

Первая известная попытка политических реформ в России была предпринята через реформирование Избранной Рады. Она стала первой попыткой привлечь к управлению, пока на местном уровне людей "земли" в противовес всеильному давлению и произволу **кормлемщиков**. В письмах Курбского впервые в русской истории был сформулирован, если так можно сказать, "конституционный проект ограничения самодержавия". И все же, именно с этого момента начался **цивилизационный** отсчет иного понимания места России в тогдашнем мире, по сути своей в условиях надвигающегося самодержавия был, применительно к тогдашним условиям.

Следующий "цивилизованный взлет" в России можно отнести к годам острейшего политического кризиса в стране - времени борьбы боярских группировок после смерти царя Федора Алексеевича, малолетства Петра I и периода регентства **Софьи**. В это время не было проведено каких-то крупных реформ, но произошел существенный сдвиг в области гражданского миропонимания. Слова "закон" и "порядок" стали главным лозунгом правления Софьи. Вокруг этого политического стержня вращалась вся законодательная практика власти. Именно об этом были указы 1685 – 1686 г.

В целом можно утверждать, что первый писанный, концепционно обоснованный подход к реформе российской политической системы произошел в эпоху Просвещенного абсолютизма, в виде кондиций Верховного Тайного Совета 1730 г.. Он пришелся на переходный период - от петровского времени ко времени его преемников. Именно к концу 20-х гг. XVIII в. стали очевидны все последствия петровского царствования и Россия встала перед дальнейшим выбором пути и появился первый зримый образец настоящего конституционного проекта. "**Верховники**" во главе с Д.М.

Голицыным, предъявив кондиции, поставили вопрос о будущем переустройстве страны. Кондиции верховников представляют собой первую юридически оформленную и довольно решительную попытку ограничения самодержавия в русской истории.

Автором довольно подробно описываются проекты П.И. Шувалова и И.И. Шувалова, М.И. Воронцова и Р.И. Воронцова, Н.И. Панина и самой Екатерины II, стремившихся в духе эпохи Просвещения отыскать разумные и незыблемые основы государственного устройства и вывести из них всю систему **законодательства**. А также коронационные проекты А.Р. Воронцова, В.П. Кочубея и Н.Н. Новосильцева - "Грамота российскому народу" от 12 августа 1801 г., где предпринималась попытка одновременно решить вопросы социального, административного и политического преобразования страны. Планы на грядущее преобразование России М.М. Сперанского, изложенные в знаменитом "Введении к Уложению государственных **законов**". Именно в этом документе М.М. Сперанский впервые в России четко сформулировал необходимость внедрения в политическую систему принцип разделения властей при опоре на традиции народного представительства.

Принципиально иную концепцию конституционного порядка находим в проектах декабристов - конституции Н.М. Муравьева, манифесте С.П. Трубецкого и "Русской правде" П.И. Пестеля. В отличие от документов правительственного либерализма мы находим здесь программу радикального социально-политического переустройства общества.

В период нарастания революционных событий в 1904-1905 гг. возникли конституционные проекты, вышедшие из недр "Союза освобождения" - предтечи партии конституционных демократов (кадетов). Проект **Основного закона Российской империи** декларировал принципы конституционной монархии в **России**.

Манифест 17 октября 1905 г., созданный премьер-министром С.Ю. Витте, провозгласил в России основные буржуазно-демократические сво-

боды, которые получили свое продолжение в апреле 1906 г. в новом конституционном акте - "Основные законы Российской Империи", где произошло дальнейшее развитие основных принципов Манифеста с сохранением сильной монархической власти. Своим документом С.Ю. Витте указывал на появление в правительственном лагере разумного подхода к переустройству общества на новых цивилизованных началах.

Последние конституционные проекты в виде документов Временного правительства февраля 1917 г. в первую очередь посвящены послереволюционному политическому переустройству

Значительное количество концепций, разработанных VIII-XIX вв., свидетельство интенсивности поиска эффективной системы государственного аппарата России.

Россия, пройдя через утопию **антицивилизационных** иллюзий, вновь повернулась к прежним конституционным концепциям, определявшим в истории человечества нетленные политические ценности и **цивилизационные** достижения. Новые попытки их реализации принадлежат нашему времени.

Пути реформирования государственного аппарата сегодняшней России описаны в "Концепции реформирования федеральной государственной службы", подписанный Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 г. Ее положения касаются прежде всего самой актуальной проблемы - реформирования аппаратной деятельности, как скоординированного процесса оказания услуг в сфере управления для российского народа. Для этого потребуются не только "сокращение, урезание структур", а прежде всего "удешевление и повышение качества **этих** услуг".

Данная концепция предлагает новый государственный взгляд на **наличие** контролирующих служб - это, **прежде** всего, придание Счетной палате таких полномочий, чтобы она могла подводить итоги проводимых проверок, с предоставлением ежегодных отчетов в парламент.

Анализ Концепции административной реформы показывает, что есть

два основных пути к реформированию: "ориентация на клиента" и "творчество профессионально подготовленных государственных служащих". Министерства и агентства четко должны определять круг своих клиентов, чтобы качественно оказывать им необходимые услуги.

Представляется своевременным и обращение к зарубежному опыту реформирования госаппарата. Это даст возможность определить, какой опыт, какие достижения, какие из моделей реформирования и в какой мере могут быть использованы в российских условиях, а **также**, по возможности, учесть допущенные в этих странах ошибки и просчеты и избежать их.

Вторая глава **"Российское общество и государственность: образование и функционирование государственного аппарата"** посвящена историко-правовому исследованию системы государственного аппарата России в дореволюционный, советский и современный периоды развития.

Параграф первый *"Возникновение и эволюция государственного аппарата в дореволюционной России"* посвящен исследованию процесса становления и развития государственного аппарата на различных этапах формирования российской государственности.

Истоки становления и развития государственного механизма России невозможно осветить, не придерживаясь какой-либо строгой хронологизации ее **многовековой** истории - это период Древней Руси (X-XV вв.); период Московского государства (**XV-XVII** вв.); период Российской Империи и Временного правительства (XVIII в. - 1917 г.); с октября 1917 г. начинается этап развития советского государства.

Возникновение государства - закономерный этап развития общества. Анализ становления и развития форм государственного устройства России позволяет говорить о его своеобразии. Специфика образования древнерусского государства прочно связана с объединительными процессами на землях **восточнославянских** (русских) племен.

Россия как единое централизованное государство сразу же сложилась как монархия абсолютная. Государственный механизм России с само-

го начала ее существования был основан на принципе единовластия. Монархию в России часто характеризуют с термином русского происхождения - самодержавие.

В России с середины XVII в. идет активный процесс формирования институтов постоянных служебных должностей в приказах (иначе они назывались палатами, избами, дворами, дворцами, третями или четвертями) и в других государственных учреждениях того времени, что по Ф.А. Брокгаузу и И.А. Ефрону заведовали "особым родом государственных дел или отдельными областями **государства**".

В допетровское время правительственные функции перепутаны, неудачно сгруппированы, группировка их была произведена не по главным отраслям государственного устройства (суд, администрация, контроль), а по мелочным и случайным отраслям государственного хозяйства. Реорганизация управления, связанная с процессом собирания Руси проводилась бессистемно, под воздействием подчас случайных, временных обстоятельств: приказы возникали и исчезали, различные отрасли соединялись в одном приказе, а отрасли одного и того же дела раздавались по разным приказам. Справедливо предположить, что свое развитие через законодательное упорядочение системы должностей и чинов государственная служба действительно получила в период правления Петра I. Именно в этот период в России формируется значительная система государственных учреждений как в центре (приказы), так и на местах, осуществлявшая основные задачи государства в виде административных, военных, судебных, финансовых и других функций. В государственном аппарате России появляются черты бюрократизации, заключающиеся в появлении цепи подчиненных друг другу учреждений и органов, складывается система чиновничества; появляются элементы бюрократического централизма; выделяется в особую отрасль служба государственная, а понятие "государственная служба" постепенно вытесняет понятие "государева служба".

Модернизация аппарата началась образованием в 1861 году Совета министров, на него было возложено обсуждение мероприятий общегосударственного значения. Он не имел отдельной исполнительной власти, но его резолюции имели силу высочайших повелений. Чаще всего Совет рассматривал вопросы реорганизации министерств и главных управлений, заключения особых комиссий по отчетам министров. Фактически Совет являлся необходимым орудием и средством контроля за деятельностью министерств и их реорганизацией со стороны монарха. Он призван был воплотить идею **коллегиального**, единого правительства и в значительно большей мере, чем другие органы, стал выражать характерную для России государственность.

Серьезные изменения в государственном управлении произошли в 1905-1906 гг. Манифест 17 октября 1905 года провозгласил в России: общественные свободы (неприкосновенность личности, свободу слова, собраний, союзов), выборы в Государственную Думу, принцип деления власти (Государственной Думе придан характер законодательного учреждения). Последующим шагом на пути демократизации стало опубликование в новой редакции 23 апреля 1906 года "Основных государственных законов Российской Империи". Отныне устанавливалось, что законодательная власть императора осуществляется в единении с Государственным Советом и Государственной Думой. Иными словами ограничивается абсолютная власть монарха, вводятся элементы разделения властей.

Под влиянием событий революции 1905-1907 гг. система высших органов государственной власти России претерпела изменения. Стали возникать так называемые законодательные учреждения, являвшиеся российским парламентом, нижней палатой которого стала Государственная дума, в верхнюю палату был превращен **Государственный совет**. Функционирование Государственного совета с его фактической ролью верхней палаты первого в России органа национального представительства дает картину решения конкретных задач, вставших на пути определения и **юридическо-**

го оформления правового положения органа власти Российской Империи. Права законодательного учреждения Государственному совету были предоставлены манифестом 20 февраля 1906 года. Государственный совет по Основным государственным законам 1906 г. состоял как бы из двух частей: собственно Государственный совет и Департаменты и Особые присутствия в Государственном совете. В отличие от Государственного совета, имеющий частично представительный **состав**, Департаменты и Особые присутствия в Совете являлись учреждениями административными, состояли исключительно из членов по назначению. В противовес законодательным учреждениям и для "укрепления единства в деятельности министерств и главных управлений" был образован новый Совет министров, сменивший Комитет министров.

Во втором параграфе *"Трансформация функционирования государственного аппарата в советский период **развития**"* автор проводит историко-правовой анализ эволюции государственного аппарата в период существования Советского государства.

Советская система государственного устройства начала свое формирование на II Всероссийском съезде Советов 25 октября 1917 года. Специфической чертой новой системы стал принцип единовластия Советов: соединение ими законодательных и исполнительных функций.

Среди принципов организации и функционирования механизма **советского** государства необходимо выделить два - демократический централизм и полновластие Советов. В сущности, оба этих принципа означали ни что иное, как единовластие, ни в коей мере не присущее механизму правового государства. Исследование особенностей развития механизма советского государства представляет собой несомненный интерес с точки зрения того, каким не должен быть механизм правового государства. Оно тем более необходимо, потому что механизм советского государства действовал в нашей стране в сравнительно недавнее время и с пережитками его мы встречаемся и по сей день.

По мнению автора, в период становления советского государства, в его основу были заложены следующие основные противоречия, делавшие повышение эффективности управления невыгодным для управленцев делом, а провозглашенные ценности и ориентиры - практически неприемлемыми:

- Обеспечение диктатуры меньшинства путем создания государственного аппарата, в котором были заняты представители той самой "мелкобуржуазной стихии", которую и требовалось подавлять. Это практически исключало их заинтересованность в результативности своей работы. Можно лишь согласиться с мнением о том, что трагедия была не в том, что иных кроме буржуазных специалистов, в 20-е годы еще не было, и что буржуазные - привнесли в советский аппарат бюрократические тенденции, а в том, что при ориентации на политические цели исключительно одного рабочего класса - иных форм управления, кроме административно-бюрократических, быть не могло. Следует лишь добавить, что не только ориентация на политические цели рабочего класса послужила созданием административно-бюрократической формы управления, но и отход от демократических основ в целом явился причиной данного процесса.

- Укрепление государства во имя его отмирания. Повышая эффективность управления, чиновники должны были целенаправленно приближать свое "уничтожение", потерю власти. Можно предположить, что они не были заинтересованы в подобном исходе дела.

- Поверхностность преобразований, сохранение традиций.

В последние годы существования советской власти в конституцию 1977 года были внесены значительные и весьма противоречивые изменения. С одной стороны, как уже отмечалось нами, в 1988 году был учрежден Съезд народных депутатов, который мог решать любой вопрос, отнесенный к ведению СССР и его аналог - Съезд народных депутатов РСФСР. С другой стороны, в 1990 году в СССР был учрежден пост Президента СССР. Интересно отметить, что предложения о введении президентства в

СССР высказывались еще при подготовке конституции 1936 года. Несмотря на целый ряд изменений и дополнений принципиального характера, внесенных в Конституцию 1978 года в 1988-1993 годах, она во многом оставалась советской, в том числе и в вопросах организации и функционирования механизма государства. По-прежнему действовала единая система Советов, начиная с местных и кончая Верховным Советом и Съездом народных депутатов, причем последний возвышался над всеми иными органами власти и мог принять к своему ведению любой вопрос. Юридическая ликвидация советской власти началась с 21 сентября 1993 года, когда Президент России подписал указ № 1400 "О поэтапной конституционной реформе", которым прекращалось осуществление законодательных, распорядительных и контрольных функций Съезда народных депутатов и Верховного Совета. Указом Президента от 9 октября 1993 года были прекращены полномочия Советов во всей стране.

В третьем параграфе *"Развитие государственного аппарата в постсоветский период"* исследуется государственный аппарат в современной системе организации государственной власти России.

Демократические преобразования, проводимые в Российской Федерации, привели к отказу от несовместимой с ними системы Советов и необходимости поиска иной модели организации государственной власти. Основой такой модели стал общепризнанный во всем цивилизованном мире принцип разделения властей, а также введение в стране института президентства.

Несмотря многовековой опыт, накопленный различными странами мира в сфере организации и деятельности института президентства, для России он является новым и, в связи с этим, автор исследует институт президентства довольно подробно, поскольку его развитие происходит в специфических условиях государства, находящегося стадии перехода от тоталитарного государственно - политического устройства к демократии.

В Российской Федерации происходит становление не только инсти-

тута президентства, но и парламентаризма, формируется независимая судебная власть, органы исполнительной власти, местное самоуправление. Но ни один из перечисленных органов не существует вне рамок общей системы организации публичной власти, каждый из них в той или иной мере соприкасается с Президентом как главой государства и анализ этих особенностей взаимоотношений Президента РФ с органами государственной власти автором рассматривается в контексте исследования, что позволяет ему прийти к общим выводам, касающимся оценки не только механизма взаимоотношений иных **публичных** институтов власти с институтом президентства, но и дать оценку устойчивости демократических преобразований, происходящих в нашем обществе.

Современный период развития общественных отношений России имеет ряд особенностей, обусловленных противоречивостью становления демократических институтов власти, возникновения новых форм политического участия и представительства интересов. Фактически в течение одного десятилетия масштабных **социально-экономических** и политических преобразований полностью изменилась природа российской государственности.

Сегодня в России закладывается традиция политической демократии. Важно не "ломать" те формы, в которых она сформировалась, не делать политических экспериментов. Поэтому надо говорить не о конституционной реформе, а о развитии конституционного строя, не о новой политической системе, а о поиске форм, максимально выявляющих ресурсы действующей политической системы.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, излагаются основные выводы и предложения по данной теме.

**Основные положения диссертации
опубликованы в следующих работах:**

1. Истоки становления государственного аппарата России (историко-правовой аспект) // Вестник Уфимского юрид. института МВД России, 2002, № 2, (0,5 п.л.).
2. Реформа государственной службы в Российской Федерации. // Вестник Уфимского юрид. института МВД РФ, 2002, № 3, (0,4 п.л.).

Подписано в печать 10.02.2003 Формат 60х84 1/16
Печать офсетная. Объем 1,0 п.л. Тираж 100 экз.
Заявка № 10

Отпечатано на УОП УЮИ МВД России
450091, г. Уфа, ул. Муксинова, 2.